

Alcances y limitaciones de la planificación y de las metodologías de intervención social en las comunidades populares

**Ana María Castellano Vílchez
y Jorge Hinostroza**

Resumen

Con el objeto de contribuir con la plataforma teórico-metodológica de la planificación popular, se han estudiado el enfoque normativo, el estratégico situacional y el histórico, los cuales si bien no fueron realizados especialmente para desarrollar los procesos de planificación popular, sus principios han sido efectivamente utilizados en experiencias de este tipo.

Desde el campo del trabajo social, se estudian algunas metodologías de la intervención social, las cuales reconocen la importancia de la participación de la comunidad en el diseño de planes, así como de la inserción social y de la educación popular en el proceso del trabajo popular.

Con el método de planificación y autogestión comunitaria (MEPAC (Castellano, 1993)) aportamos la consideración del proceso de inserción social del modo de vida y de la educación popular, en respuesta a las necesidades situacionales y clasistas de las comunidades populares, como un “requisito” en el desarrollo de la planificación popular.

Palabras clave: planificación popular, intervención social, métodos de planificación y autogestión comunitaria, adaptabilidad situacional, comunidad.

Recibido: 06-97. Aceptado: 09-97.

Scopes and constrains of planning and methodologies of social intervention in popular communitjes

Abstract

In order to contribute with a theoretical and methodological foundation to people planning we have studied the normative, the situational strtegeical and the historical approaches whose principies have been applied to people planning experiences.

From the social work viewpoint, some methodologics of social intervention are analized. They identify the importance of comunitiy participation in planning, in social insertion and in education of the people. These aspects are involveci in the process of popular work.

With the Planning and Community Self-management Method (MEPAC (Castellano, 1993)), we contribute to consider the social insertiction process, way of life, educación of the people as a response to the situational needs and those of ciass of the communities as a “requirement” in the development of people planning.

Key words: people planning, social intervention, planning and community self management methods, situational adaptability, community.

Introducción

A través de las experiencias desarrolladas, una en el Barrio Cuatricente (1993)¹ y la otra en el Barrio Santa Rosa de Agua (1988)², y de los resultados de las reflexiones plasmadas en el trabajo titulado Contribución a la teoría y método de la planificación popular. Revisión de una propuesta (1 996)³, se han adelantado pasos para contribuir con la elaboración de los aspectos teóricos y de la planificación popular

De hecho, se ha avanzado en el establecimiento de ocho aspectos que deben ser considerados al momento de definir la planificación popular:

- 1) La consideración de la formación social.
- 2) La consideración del modo de vida de la comunidad.
- 3) La intencionalidad de la planificación popular.
- 4) La unidad planificador-comunidad.
- 5) La consideración de la viabilidad política, económica, social, educativa, técnica e institucional.
- 6) La capacidad de adecuación de las propuestas de intervención social en las realidades locales de acuerdo a la consideración de las condiciones objetivas (socioeconómicas) y subjetivas (culturales) de la comunidad.
- 7) La participación de la comunidad.
- 8) La consideración del proceso de inserción social.

De igual forma, se ha logrado establecer que todo método de la planificación que sea diseñado para la planificación popular debe considerar el principio de adaptabilidad situacional y los cuatro criterios que lo componen: criterio político cultural, criterio de totalidad, criterio socio cultural y criterio de eficacia (Castellano: 1993).

Este artículo es producto de la primera fase desarrollada del proyecto de investigación (en proceso) titulado Aspectos teóricos y de la planificación popular, lo cual nos ha permitido avanzar en el camino de la determinación del estado del arte de la

planificación popular. Se han estudiado fundamentalmente tres enfoques de planificación y algunas propuestas de intervención social producidas desde el campo del trabajo social.

Con este trabajo se aspira establecer los aportes ofrecidos por cada uno de los estilos de planificación aunque algunos de éstos no fueron creados para ser aplicados en comunidades populares sus postulados han sido utilizados en trabajos de corte popular, también, se estudiaron las metodologías de intervención social en la tarea de contribuir con la plataforma teórica metodológica de la planificación popular.⁴

1. Enfoques de planificación y metodologías de intervención social

1.1. Alcances y limitaciones de los enfoques de planificación

Diferentes enfoques de planificación han aportado elementos para conformar lo que se podría llamar la plataforma teórica metodológica que sustenta la labor del planificador los enfoques Normativos (ahumada, 1969), Estratégico Situacional (Matus, 1984), Planificación participativa por problemas (Carucci, 1993), Histórico (Giordani, 1987), Método Altadir de Planificación Popular (MAPP) (Obregón, 1988,1994), y el Método de Planificación y Autogestión Comunitaria (;EPAC) (Castellano, 1993), han aportado elementos teóricos en este sentido.

La profundización en los niveles de actuación sobre la realidad de estos enfoques depende fundamentalmente del alcance de los objetivos que cada estilo de planificación se plantea.

Ahumada (1966:21), representante en Latinoamérica del enfoque normativo, concibe la planificación como un método guía para la toma de decisiones, Ander Egg (1976:19), establece que la misma es un método y una técnica de racionalización que se aplica o puede aplicarse a cualquier actividad. De similar forma Molins (1984:28), la entiende como una actividad de haóer acción para el futuro. El añade que es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado y la significación precisa de medios en función de aquellos objetivos.

Este enfoque plantea fundamentalmente una metodología que consta de cinco (5) fases o etapas. La primera consiste en realizar un estudio e investigación de la situación o problema, que los autores mencionados denominan carencia. Se realiza el diagnóstico de la situación, se plantea los objetivos, se desarrolla un proceso de programación, se ejecutan y evalúan las acciones.

Aunque este enfoque no fue creado para ser aplicado en comunidades populares, el mismo ha sido implementado en éstas por “expertos en planificación”, los cuales se presentan en las comunidades como personas “solucionadoras de problemas”, y en tal sentido, se ejecutan planes elaborados a nivel nacional por técnicos, también “expertos” que sin conocer en profundidad el modo de vida de las comunidades, realizaran propuestas ligadas a la problemática del desarrollo.

Se parte del principio de que la planificación es una técnica neutral, universalmente válida, que no compromete al planificador con ningún objetivo de tipo político. Según este enfoque lo importante es considerar las fases del proceso para que el plan pueda desarrollarse, independientemente del contexto social —cambiante y dinámico— de la realidad.

Se considera que el enfoque normativo no puede ser rechazado por el énfasis que hace en la parte técnica —de hecho el momento del deber ser, es considerado por cualquier enfoque de planificación— sino por tratar de ocultar el componente político en la planificación. Como señala Giordani (1984), si consideramos la planificación

como un proceso social no es posible concebirla al margen de la formación social, que condiciona e impone ciertas limitaciones, o por el contrario, facilita el desarrollo del proceso de planificación dependiendo de quien sea el sujeto de la planificación y, el beneficiario de los resultados de dicho proceso.

Siguiendo con esa línea de análisis, Giordani (1993) señala que la planificación no puede ser concebida al margen del carácter ideológico que sustenta su quehacer. De allí que este autor (1988:102), establezca una diferenciación entre la ideología de la planificación la cual se refiere a la concepción de la planificación como una actividad técnica, neutra, expresión de una racionalidad pura de medios y fines. La ideología en la planificación tiene que ver con lo que los planificadores tienen que decir acerca de la sociedad. Lo cual se expresa a través del diagnóstico que ellos hacen, los objetivos que proponen y las políticas que plantean.

Es necesario puntualizar sin embargo, que gracias al enfoque normativo se comenzó a conformar en Latinoamérica lo que podría llamarse la plataforma teórica metodológica de la planificación permitiendo así, por la vía de la crítica, el surgimiento de otros enfoques y métodos.

En contraposición al estilo normativo de la planificación surge la planificación estratégica situacional (en la que se ubican Matus, Carruoci, y Obregón), la cual parte del principio de que la planificación surge como un problema entre los hombres. Este problema entre los hombres es conflictivo porque cada fuerza social representa visiones e inserciones sociales distintas, y, en consecuencia, luchan por distintos diseños sobre el futuro, y tales diseños guían sus acciones en el hacer cotidiano que produce la realidad. Si los objetivos de los hombres sobre el futuro, y tales diseños guían sus acciones en el hacer cotidiano que produce la realidad. Si los objetivos de los hombres sobre el futuro son conflictivos, la planificación no se hace como en un lecho de rosas comandado por el cálculo científico-técnico (Matus, 1982:3).

Con esta afirmación Matus lleva a considerar que la planificación en cualquier de sus niveles macro, intermedio y micro debe ser entendida como un proceso en el que obviamente intervienen actores, que bien pueden ser catalogados como aliados, oponentes, indiferentes e indecisos. El planificador no puede olvidar que la consecución de sus objetivos depende fundamentalmente de la voluntad política de los actores involucrados en el proceso.

La elaboración de un plan estratégico, según Matus (1984:104-144), debe dar cumplimiento varias instancias, a saber: a) primeras exploraciones sobre el programa direccional -análisis dinámico del problema, de sus causas y de sus tendencias; b) formulación de un programa direccional provisorio -aproximación de la definición de proyectos estratégicos y acciones; c) nueva aproximación al programa direccional y análisis de direccionalidad -análisis del interés y el peso que las fuerzas sociales tienen frente a los proyectos; d) análisis de viabilidad del programa direccional -viabilidad política, económica, institucional y organizativa; e) síntesis -análisis que haga coincidir o que establezca la relación entre la direccionalidad y la viabilidad del plan.

El aporte de este estilo de planificación radica en introducir el significado y alcance de la consideración de la viabilidad política en el diseño y ejecución de los planes.

En este sentido Ander-Egg (1993:20) señala que la planificación, que supone racionalidad, se realiza en un medio en donde la racionalidad en la toma de decisiones no es la tónica dominante. La planificación es en última instancia, una cuestión de decisión política. Castellano y Giordani (1996:66) establecen que para continuar desarrollando la actividad de planificación no se podrá obviar la consideración explícita de variables sociopolíticas al examinar la viabilidad de los planes.

La planificación normativa y la planificación estratégica situacional (PES) han sido utilizadas especialmente en el diseño de planes nacionales y regionales y se ha encontrado que ambos enfoques no logran hacer realidad la aplicación total de dichos planes.

Como lo señala Castellano (1993:34-35) los problemas de la planificación continúan intactos. En tal sentido, establece que el oficio del planificador continúa, pues, sin herramientas sólidas suficientes que le permitan enfrentar tales problemas (integralidad, continuidad, participación, flexibilidad, intento de manejar la incertidumbre, balance entre lo deseable y lo posible), a pesar de haber pasado del enfoque normativo al situacional. Agrega además, que la urticante discusión planteada por el situacionismo, con todo lo que a menudo tiene de artificiosa y confusa, nos está conduciendo a descubrir y a ensayar nuevos caminos que, sin dudas están revolucionando la teoría y el método de la planificación.

Es necesario acotar que también las comunidades han conocido de este enfoque, y han encontrado cierta dificultad para manejar las categorías utilizadas en este estilo de planificación. Bajo el esquema estratégico situacional se diseñó el Método Altadir de Planificación Popular (MAPP) (Obregón, 1988:1-4), el cual fue creado para ser utilizado en niveles más restringidos que la PES.

Esta propuesta es definida por Obregón (1988:1-4), como un método creativo cuya finalidad consiste en guiar la discusión de problemas en la base popular, tomando como punto de partida las necesidades que las comunidades confrontan... Fue creado especialmente para ser utilizado por organizaciones e instituciones que tienen relación directa con la población, municipios, juntas de vecinos, cooperativas, comunidades, sindicatos y otras organizaciones de base. Agrega además, que el método también es útil para captar necesidades populares en una campaña electoral.

El método propone los siguientes pasos: a) selección de los problemas del plan, b) precisión del problema c) explicación del problema, d) diseño de la situación objetivo, e) selección de frentes de ataque o nudos críticos, f) diseño de operaciones y demandas de operaciones, g) definición de responsable por el seguimiento de demandas de operación, h) identificación de actores relevantes y su motivación frente al plan, i) selección de trayectorias, j) presupuesto de las operaciones, k) diseño del sistema de petición y rendición de cuentas.

En un artículo publicado por el fondo Editorial Altadir (1994:5), se señala que con el MAPP6, la comunidad racionaliza sus necesidades y asimila las restricciones económicas, técnicas y de poder para llevar a cabo las acciones que considera necesario realizar. Puede, así mismo convertir liderazgos populares, tradicionalmente orientados a la mera demanda de soluciones, en gerentes y responsables por enfrentamiento de sus problemas en sus propios espacios de acción. Es un método creador de conciencia de gobierno en la base instrumental de análisis que permite convertir acciones rutinarias en creativas.

Con respecto a este método, es necesario acotar que el mismo presenta dos limitaciones fundamentales (Castellano, 1993):

- 1) No establece la forma de inserción que debe asumir el planificador al momento de actuar en una comunidad.
- 2) No considera la importancia de conocer la realidad comunitaria antes de diseñar y ejecutar el plan.

Estas deficiencias fueron observadas en la experiencia de aplicación de este método que desarrollamos en el Barrio Cuatricentenario, Municipio Autónomo de Maracaibo en 1993, lo cual nos permitió la creación del Método de Planificación y

Autogestión Comunitaria (MEPAC) como una forma alternativa para intentar superar dichas deficiencias.

El aporte fundamental de nuestra propuesta estriba en la consideración del proceso de inserción del planificador en la comunidad, previo a la elaboración del plan y a la necesidad de estudiar el modo de vida que caracteriza a sus habitantes para crear las condiciones necesarias para que el proceso de planificación pueda ser llevado con éxito; además, que se considera como parte fundamental de este proceso, la participación y la formación política de las comunidades.

El MEPAC, consta de cinco fases: a) acercamiento y reconocimiento de la comunidad; b) explicación del problema; c) elaboración normativa del plan; d) estudio de viabilidad política y, e) ejecución del plan, las cuales deben ser desarrolladas conjuntamente con la comunidad bajo un estilo de participación democrática y autogestionaria.

En cuanto al enfoque histórico, propuesto por Giordani (1987:28), se encontró que este autor define la planificación como un proceso social—como ya hemos visto—, que supone elementos derivados de dos vertientes diferentes, una de tipo histórico concreto y otra de tipo abstracto formal.

En la primera vertiente, incluye la consideración de los tres niveles de racionalidad. El primer nivel se refiere al modo de organización y funcionamiento de una sociedad, el segundo a la consideración de las fuerzas sociales y el último está referido a la relación de eficacia entre objetivos y medios. Para Giordani (1993:19), la posibilidad de ubicar algún enfoque en el ámbito de racionalidad I está por determinarse y ver si nuevas variantes del enfoque estratégico pueden ocupar ese lugar. Puntualiza que el enfoque normativo, se ubica en la racionalidad III al tratar de ser «todológicamente neutro». El enfoque estratégico situacional se encuentra en la racionalidad II.

Giordani (1993:19), plantea la necesidad de invertir el sentido que ha tenido el desarrollo de los enfoques teóricos sobre la planificación y pasamos a tratar de recorrer el camino buscando incorporar los tres niveles de racionalidad, pero ahora a partir del I hacia el III, desde los supuestos “históricos concretos” se ubicarían los “abstractos formales”, adecuándolos a la validez que determinen los primeros.

1.2. Aportes y limitaciones de las metodologías de intervención social, producidas desde el campo del Trabajo Social⁷

Al hablar de procesos de intervención y/o planificación comunitaria se hace necesario reseñar la labor que han desempeñado los trabajadores sociales en este sentido. Sus propuestas metodológicas se han apoyado, en gran medida, en las fases que incluye el proceso de planificación especialmente en el enfoque normativo. A medida que esta profesión ha ido avanzando en la comprensión y definición de los objetivos que han sustentado su quehacer profesional, han ofrecido aportes significativos que han marcado pauta al momento de hablar de intervención comunitaria o inserción social en las comunidades.

Es necesario hacer una breve reflexión de las metodologías que de una u otra forma han ofrecido elementos claves para conceptualizar la planificación popular.

Las propuestas metodológicas de intervención comunitaria, dedican una etapa, una fase, un momento a la planificación. De allí que Ander-Egg (1969), opine que el vocablo “trabajo social”, siempre ha incluido las palabras “planificación nacional, regional, local y comunitaria”.

Si se estudian las metodologías tradicionales en el trabajo social (caso, grupo y desarrollo de la comunidad), se puede notar como en todos los métodos, aunque interesa especialmente el dedicado a la comunidad, están presentes las siguientes fases (Ander-Egg, 1972:149): 1.- Estudio diagnóstico; 2.- Programación; 3.- Ejecución (tratamiento); 4.- Evaluación.

Ander-Egg en esa misma obra cita a Coya Kasus y reseña fases similares: 1.- Estudio; 2.- Diagnóstico; 3.- Formulación de planes; 4.- Tratamiento o ejecución.

La revisión de estas metodologías ha arrojado como resultado que la orientación de la planificación manejada por estos profesionales obedece a la planificación normativa. Más aún, las metodologías tradicionales del Trabajo Social coinciden en todas sus fases con las de este enfoque de planificación.

No se establece la necesidad de lograr cambios significativos en las comunidades, ni en el grupo, ni en los individuos. Sin embargo, apunta Cornely (1977:70), que la manera de planificar la educación comunitaria no parte, sustancialmente de reglas metodológicas de cualquier otro sector de planeamiento social. Primeramente, hay que tener en cuenta que tal planteamiento es menos rígido y menos sistemático que el planeamiento físico, por ejemplo, pues trabajar con personas y con valores culturales que no pueden ser encuadrados en moldes inflexibles. Es bueno tener en cuenta también que las formas de trabajo intuitivas e improvisadas que muchas veces caracterizan las actividades educativas deben ser cuidadosamente graduadas hasta ser sustituidas por planes sistemáticos que intentan prever tanto en término de como de resultados, que calculen las hipótesis de éxitos y de fracasos, que opten por alternativas realistas y más conducentes con el objetivo final fijado.

Es necesario decir, conjuntamente con Forni (1973:21), que el Método de Organización y Desarrollo de la Comunidad dispone de un referente sobre el cual actuar y procede que no es otro que “el hombre en forma aislada, formando grupos o estos grupos actuando en un contexto mayor su comunidad... Asimismo, los trabajadores sociales son dependientes del marco teórico implementado por otras disciplinas, son los que optan y prescriben el llamado “tratamiento social”, quienes escogen el contenido programático de los procesos del cambio planificado”. En resumen, son portadores y están circunscriptos en una acción social paternalista.

Al trabajador social en este enfoque no le corresponde la concepción de políticas y con ello de los fines de la sociedad, diseño de planes y programas sino el desglose mecánico de los planes nacionales de orden social, a la dimensión operativa o de nivel local, en donde los individuos o grupos deben captar soluciones prefabricadas. Pero además vamos reproduciendo el análisis estructural funcional del desarrollo económico (concebido como simple conocimiento), por un lado y el desarrollo social por otro lado, y dentro de éstos, un conjunto de áreas o sectores sobre los cuales se actúa (Fonseca y Lima, 1973:24).

A pesar de estas limitaciones que desvirtúan el verdadero sentido de la planificación popular, Espeche, (1972:32-33), señala que el principio rector de esta metodología es que le otorga flexibilidad necesaria para adaptarse rápida y certeramente a determinadas variables. Esto puede quedar bien ejemplificado como uno de sus temas el planeamiento... Como la planificación se cumple una de las más importantes etapas del trabajo pero al mismo tiempo en ella queda ya preestablecida la última etapa, aquella que será la final. Se le da a través de esta metodología un carácter flexible a la planificación que antes ya hubiese aceptado la comunidad.

Se considera que la comunidad no sólo debe tener la posibilidad de participar y de definir sus planes, sino que ésta, debe ser una condición indispensable en el proceso de planificación que se desarrolla en, con y para las comunidades populares.

En la metodología tradicional del trabajo social, se suele coartar la participación de la comunidad y percibir a sus habitantes como receptores de políticas y, en última instancia como ejecutores de acciones diseñadas bajo ópticas ajenas a su modo de vida y a su cotidianidad.

Según Fonseca y Lima (1973:25), el trabajo popular reorientado, debe contribuir a la concientización, politización, movilización y participación mediante lineamientos de políticas y operacionalización de las mismas. Aspectos que, como se verá más adelante, serán puntuales en el desarrollo de los procesos de planificación popular.

La orientación de la metodología es la de atender necesidades sentidas, sin plantearse la exigencia de promover procesos de educación popular, tendentes a elevar los niveles de conciencia.

Cónsonos con el sustento de la metodología tradicional, pero quizás con la intención de mejorar el proceso de intervención social, fue creado en los Estados Unidos el Método Integrado, y el Método Polivalente en Puerto Rico en 1962. Ambos parten de la llamada “integración de los métodos” que propugna que los problemas sociales que se diagnostiquen pueden...”ser susceptibles a trabajos de casos, de grupos, de comunidad o a una combinación de éstos” (Suárez, 1969:28).

En 1969, en Chile y Bolivia surge la propuesta del Método Básico. También denominado global, general, único y hasta método de intervención a la realidad. Este método sigue la misma orientación de los anteriores. Contempla las siguientes fases: investigación, diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación. (Lima, 1989, p 137). Priva aún el enfoque normativo de la planificación.

Los autores de esta propuesta, la Universidad de Chile, dedican una sección a la planificación, estableciendo su definición y niveles, apoyándose para ello en Ahumada (1969).

Es necesario hacer mención también a la propuesta metodológica de Natalio Kisnerman (Lima, 19:26), denominada Servicio Social Pueblo. Las etapas señaladas por este autor son las siguientes:

- 1) Proceso de investigación diagnóstica, que incluye la investigación diagnóstica, explorativa, descriptiva y explicativa, pronóstico, diagnóstico estructural y tipologías de diagnóstico.
- 2) Proceso de intervención planificada que contempla:
 - Definición de políticas, lo cual incluye: a) fijar objetivos, b) estrategias y tácticas, y e) logística.
 - Elaboración e implementación de planes: a) programar y proyectar, b) instrumentación, c) localización, d) proyección, e) costo, f) niveles.
 - Ejecución de planes: control y evaluación de planes: a) registro, b) medición y evaluación y, c) sistematización.
 - Tipologías de intervención.

La metodología propuesta por este autor se centra en dos grandes fases: la investigación-diagnóstica y la planificación. Incluye conceptos como estrategias y tácticas, aunque siguen teniendo vigencia las etapas del enfoque normativo de la planificación aunque se comienza a propugnar la necesidad de desarrollar planes que se orienten a la “liberación del pueblo”, el cual debe participar en todo el proceso de intervención. Se ve al “pueblo” como motor de esta propuesta.

Ander-Egg (1982:82), en su libro Metodología del Trabajo Social realiza algunos planteamientos en torno a su propuesta sobre la Militancia y el Compromiso, en las que destaca:

- 1) No se trata de una investigación militante sino de una práctica militante. Aquí se pone énfasis en la necesidad de investigar para transformar.
- 2) La forma de conocer la realidad cambia significativamente: se conoce «desde adentro», por la inserción o mejor por ser parte del pueblo (con lo cual se sabe y se siente), y no «desde afuera», como se hace con las metodologías tradicionales...
- 3) Los métodos y técnicas tienen un carácter ancestral y nunca pueden suplir la necesidad de creatividad frente a la originalidad o al carácter inmediato de cada situación concreta que se ha de enfrentar...
- 4) El Trabajo Social, no es indiferente a los resultados y esto es lo que impulsa, cuando las circunstancias no son favorables, a aprovechar todo lo que no obstaculiza su trabajo. Actúa porque cree, espera y desea la liberación del pueblo, que es su propia liberación en razón de su inserción en la práctica social del pueblo y de su proyecto político...
- 5) Por último esta metodología presupone conocer con el pueblo y para el pueblo...

Comienza el trabajo social a vislumbrar la importancia del proceso de inserción social en el trabajo popular y de la participación de las comunidades, tanto en el estudio como en la intervención de las situaciones problemas que confrontan. Se avanza también en señalar que los objetivos del trabajo en comunidades no pueden quedarse en pelear las necesidades de esas comunidades sino que debe trascender hacia la promoción de los procesos de educación socio-política.

Estas consideraciones son de importancia capital para configurar la teoría y método en la planificación popular, pues para este estilo de planificación la concientización se precisa como un objetivo fundamental.

Ander-Egg (1983:22), propone una metodología sustentada en la investigación acción participativa⁸ cuyas fases son las siguientes: a) integración del equipo de trabajo; b) identificación de las necesidades básicas, problemas y centros de interés, vividos por la gente como significativos; c) elaboración del diseño de la investigación; d) recopilación de la información; e) elaboración del diagnóstico; f) elaboración de un programa o proyecto; g) puesta en marcha de las actividades -etapa de ejecución; h) control operacional de las actividades (seguimiento del proyecto).

En esta propuesta Ander-Egg (1983:20,21), introduce términos como situación inicial, situación objetivo, obstáculos, arco de coyuntura y se apoya los planteamientos de Matus, en su obra titulada Política y Plan (1984). Esto no quiere decir que el sustento de su propuesta tenga como fundamento la planificación estratégica situacional.

Ander-Egg (1983:20,21) señala que las experiencias de investigación-acción desarrolladas, desde hace más de treinta años en esta profesión ha arrojado la necesidad de considerar los siguientes aspectos al intervenir una realidad comunitaria.

- 1) El objetivo de estudio se decide a partir de los problemas y necesidades consideradas como significativas para la misma gente involucrada en un problema.
- 2) La misma actividad de investigación genera procesos de educación, movilización y organización de la gente; es decir, el modo de hacer el estudio es ya acción, al menos acción de movilización y concientización que permite que

- una comunidad tome conciencia de sus problemas y necesidades, de sus recursos y posibilidades y de su capacidad de organización.
- 3) Permite la recuperación de la memoria/conciencia histórica de las experiencias populares, mediante una “búsqueda de huella” o “búsqueda de raíces” que permite recuperar y revalorizar el protagonismo de la gente.
 - 4) La dialéctica entre teoría, investigación y práctica es la base fundamental de la investigación.
 - 5) Ayuda a sistematizar las experiencias populares y volverlas al pueblo...
 - 6) Constituye una forma de popularización técnica en el sentido de transferencia de conocimientos (sabemos que se comparten), y de tecnologías (capacidades que adquieren los sectores populares) con esto se contribuye a crear poder popular del pueblo y que hace el mismo pueblo con (o sin) la asistencia técnica de un equipo de promoción.
 - 7) El estudio/investigación está orientado a ser utilizado para actuar de una manera más eficaz sobre la realidad, con el propósito de transformarla.

A esta altura de la exposición se pueden señalar dos de los elementos claves para definir la planificación popular, a saber, el conocimiento de la realidad antes de pretender diseñar y ejecutar planes y, la necesidad de desarrollar procesos de educación socio-política.

En este sentido, Freire es una referencia obligada, ya que su método de Concientización se sustenta en la necesidad de conocer la realidad que presentan las comunidades populares, y, a partir de allí dar inicio a lo que él denominó el proceso de desmistificación de la realidad. Su método de alfabetización toma en cuenta las “palabras generadoras” de la comunidad para lograr la concientización, definida como “la profundización de la toma de conciencia. Conciencia de conciencia, conciencia, que frente a 1 problema de su ambiente, del mundo que lo rodea, responde con un despliegue activo hacia él como sujeto cJe la liberación. En todo el proceso el elemento fundamental es la dialogicidad de la educación.

Freire aporta elementos importantes para la configuración de la definición y caracterización de lo que nosotros hemos denominado planificación popular, como veremos más adelante.

2. Reflexiones acerca de la planificación popular

Desde nuestro punto de vista, los planificadores populares⁹ deben contar primero con un sustento teórico que le permita realizar un proceso de intervención social alejado lo más posible del azar y la incertidumbre, con plena claridad y compromiso de la magnitud de la labor que desempeñan, segundo, con herramientas metodológicas que coadyuven con la realización de un proceso que pueda ser denominado realmente como planificación pópular.

Las propuestas de planificación revisadas hasta el momento, representan un elemento importante para afirmar que los avances que ha experimentado la planificación a nivel teórico-metodológico son evidentes, y, algunos de ellos han sido incorporados a la definición de los principios teóricos metodológicos de la Planificación Popular. Estos aportes pueden resumirse como sigue:

Todo proceso de planificación:

- 1) Incluye un momento normativo.

- 2) Debe incorporar el estudio de la viabilidad política del plan.
- 3) Debe ser entendido como un proceso social, por lo cual la consideración del concepto de racionalidad —en sus tres niveles— es fundamental. Asimismo es necesario entender que la planificación incluye la necesidad de tomar en cuenta el componente ideológico, el cual está presente en el proceso de planificación.

No se pueden realizar procesos de planificación ajustados a la realidad sino se considera el funcionamiento de suma sociedad históricamente determinada en tiempo y espacio.

Es necesario reconocer también, que desde el campo del trabajo social se han hecho aportes importantes para definir la planificación popular, como:

- 1) Consideración del proceso de inserción social por parte del trabajo popular.
- 2) Necesidad de propiciar la educación popular.

Sobre la base de estos aspectos se puede señalar que estamos avanzando en la elaboración de los principios teóricos metodológicos de la planificación popular. En tal sentido, la creación del Método de Planificación y Autogestión Comunitaria (MEPAC), es una muestra de ello, pues su diseño ameritó el establecimiento de un basamento teórico, que nos llevó a determinar la necesidad de:

- 1) Acoger la importancia de la variable socio-cultural en el proceso de planificación popular.
- 2) Ofrecer modalidades adecuadas de inserción comunitaria que puede sumir el planificador
- 3) Precisar algunas técnicas e instrumentos que pueden ser utilizadas en cada paso del método, asumiendo un estilo dialógico horizontal

Además de crear el MEPAC como un método alternativo para ser aplicado en comunidades populares,, elaboramos un instrumento evaluativo que nos permitiera precisar las cualidades potenciales de cualquier método de planificación popular.

Acudimos a Matus (1982, p.76, 100) y a Giordani (1987, p. 15,22), para el diseño de este instrumento, debido a que estos autores proponen una serie de supuestos teóricos metodológicos que deben considerarse en todo proceso de planificación, a saber el supuesto de adecuación o correspondencia, de totalidad analítica y operativa, de racionalidad, de correspondencia temporal, de cuantificación operativa y de equilibrio.

La potencia de una metodología de planificación popular, diseñada para ser aplicada en comunidades populares, debe considerar, especialmente, el supuesto de racionalidad, visto a la luz de la vertiente histórico concreta que sirve para ubicar la planificación en una sociedad determinada en tiempo y espacio.

Los objetivos que sustentan la planificación popular no se circunscriben sólo a la ejecución del plan, sino que lo que se busca es contribuir a elevar los niveles de conciencia del actor los actores que participan en el proceso.

Eso significa que un método diseñado para el trabajo popular es potente en la medida que se presenta como un vehículo para propiciar la educación popular; es decir, cuando contribuye con la formación socio-política de las organizaciones comunales.

En concordancia con lo planteado, el instrumento diseñado está sustentado en un principio general que denominamos adaptabilidad situaciona⁴ pues toda propuesta metodológica basada en el enfoque estratégico situacional, debe tener la cualidad de adecuarse a la realidad social donde ha de aplicarse, considerando las necesidades de la

comunidad y su modo de vida, de allí el concepto de situacionalj. Se considera acertada aquella propuesta metodológica que posea la cualidad de adecuarse a las condiciones de las comunidades donde sea aplicada, es decir, que en su concepción, acepte modificaciones dependiendo de la realidad comunitaria donde sea aplicada, atendiendo estas consideraciones, se establecieron cinco criterios de Adaptabilidad Situacional:

- 1) Criterio Político Social: Este criterio establece la necesidad de que las propuestas de planificación popular consideren, al momento de ser aplicadas, la existencia de un conflicto que se desea solventar, en el que están inmerso actores sociales que buscan diferentes situaciones objetivas.
- 2) Criterio de Totalidad: Este criterio parte de la necesidad de explicar la problemática comunitaria como producto de una situación general que la crea y la reproduce, estableciendo sus nexos y causas. De igual manera, debe establecerse el requerimiento de develar la de intervención social en las comunidades populares a pariencia de las cosas, logrando aprehender y explicar la esencia de los problemas.
- 3) Criterio Cultural: Establece la consideración de las determinaciones culturales de la comunidad antes de elaborar el plan. Se plantea la importancia de la inserción social adecuada, entendiendo este concepto como un proceso de acercamiento, de conocimiento y de develamiento de la realidad comunitaria, como un “requisito” que podría comprometer el éxito del plan (Castellano, 1993), puesto que sobre la base del conocimiento del modo de vida¹⁰ de la comunidad, el planificador puede conjuntamente con ésta diseñar planes que den respuestas a las necesidades de la comunidad, a la vez que coadyuven con el desarrollo de procesos de educación socio-política de las comunidades, en la medida, que se avanza en la elaboración y ejecución del plan.
- 4) Criterio de Eficacia: Se refiere a la necesidad de enfrentar los problemas de la comunidad, partiendo del estudio de los medios económicos y políticos disponibles para lograr la situación objetivo. En este aspecto se hace hincapié en el estudio de la viabilidad política, económica y técnica.

Todos estos elementos nos han llevado a entender la planificación popular como un proceso, que de acuerdo con los intereses clasistas populares, busca la formación sociopolítica de las comunidades, la organización autogestionaria y la transformación de la realidad comunitaria.

Con esta definición se puntualiza que la planificación popular es un proceso social, político y técnico. Social, porque se desarrolla en el seno de una sociedad dinámica, cambiante y contradictoria, que esta regido por leyes que explican su funcionamiento. Político, porque el fundamento de su intervención estriba en la consideración e identificación de los intereses de otros actores inmersos en la experiencia de planificación. La caracterización de los mismos, como oponentes, aliados indecisos e indiferentes, ha de realizarse considerando el grado de compromiso de esos actores con los intereses populares clasistas. También es un proceso técnico, pues dentro de ese estudio político se considera también la correlación de medios y fines. Se establece el aspecto económico, de disponibilidad o déficit de recursos económicos, humanos materiales y de tiempo, entre otros, siempre bajo el estudio de la viabilidad política. Esto lleva a vislumbrar las posibilidades reales—o la necesidad de construir las— de alcanzar los objetivos de este estilo de planificación.

A manera de conclusión

El avance del proceso de investigación que se lleva a cabo, hasta el momento, ha arrojado elementos para profundizar en la definición de planificación popular, la cual debe considerar:

- La Formación social donde se desarrolla el proceso de planificación.
- La adecuación a las condiciones socio-económicas, políticas y culturales de las comunidades populares.
- El desarrollo de una práctica de planificación correspondiente a los intereses y las necesidades de las comunidades populares.
- La participación comunitaria y la creación y/o consolidación de organizaciones populares, cuyo origen y desarrollo esté íntimamente relacionado con los intereses populares.
- La transformación de la realidad comunitaria.

En tal sentido, la planificación popular se asume como un proceso en el que el sujeto de la planificación, debe buscar la participación de las comunidades en el desarrollo de la experiencia, la cual debe dar repuestas a las necesidades concretas de la comunidad, sin olvidar que esta forma parte de una situación general, en el cual se ubica la causa estructural del problema que presenta la comunidad. La participación de los afectados en los problemas que les afecta es una condición indispensable para este enfoque. Así como también lo es, el desarrollo de procesos de formación socio-política de las comunidades y de sus organizaciones.

Notas

1. Castellano, Ana María. (1993). Una experiencia de planificación popular en el Barrio CuatricentenariO 1992-1993. Trabajo especial de grado para optar al título de Magister en educación Area Planificación y Administración educativa. Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad del Zulia.
2. Castellano, Ana María. (1988). Aproximación a la teoría y método de la organización popular. Estudio de Caso Concreto Barrio Santa Rosa de Agua. Trabajo especial de grado para optar al título de Licenciada en Trabajo Social. Facultad de Derecho. Universidad del Zulia.
3. Castellano, Ana María. (1996). Contribución a la teoría y método de la planificación popular. Revisión de una Propuesta. Trabajo de investigación presentado para ascender a la categoría de Agregado. Facultad de Ciencias jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia.
4. Este artículo es producto de los avances del proyecto titulado “Aspectos teóricos y de la Planificación popular”, inscrito en el Centro de Documentación e Investigación Pedagógica de la Facultad de Humanidades y Educación, de la Universidad del Zulia, aprobado por el CONDES.
5. La Propuesta de Falvio Carucci (1993), Participación Participativa Por Problemas no se expone en este artículo por la similitud que guarda con el Método de Planificación y Participación Comunitaria (MAPP).
6. Aunque la autoría del MEPAC nos pertenece (Ana María Castellano, 1993), es necesario reconocer que la creación de este Método, entre otras cosas, fue producto de las continuas discusiones sostenidas con el Profesor Jorge Hinestroza, durante el desarrollo de la experiencia de Planificación Popular en el Barrio Cuatricentenario, ubicado en Maracaibo.

7. Es necesario aclarar que el aporte ofrecido por la metodologías de intervención social, no se ha concluido aún, por tal motivo, presentamos acá, parte del estudio realizado por nuestro equipo, sentido. Buenos Aires.
8. En la fase de revisión crítica de la bibliografía, se está determinando los aportes de la Investigación-Acción-Participativa, considerando autores tales como Orlando FaIs Borda, Peter Reason, Marja-Lissa Swantz, John Heron, Kurt Lewin, Sol, Tax, Rodolfo Stavenhagen, León Zomosc, Stephen Kemmis, Anisur Rahman, entre otros.
9. El proceso de planificación popular puede ser desarrollado por miembros o líderes de la comunidad que tenga conocimientos sobre la teoría y método de la planificación popular, y especialmente sobre este estilo de planificación, que hemos denominado popular. Este proceso puede ser asumido también por intelectuales comprometidos con los intereses de las comunidades populares, para lo cual “deberán” desarrollar el proceso de inserción social adecuados al modo de vida de dichas comunidades, que de alguna manera garantice su aceptación por parte de las comunidades.
10. Ver Córdova C., V. (1986). El modo de vida. Problemática teórica y metodológica. Caracas Universidad Central de Venezuela.

Bibliografía

- Ahumada, Jorge. (1968). Notas para la planificación. Caracas.
- Ander-Egg E. (1991). Introducción ala planificación. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A. Madrid.
- Ander-Egg, E. (1983). Investigación y diagnóstico para el Trabajo Social. Editorial Humanitas. Buenos Aires.
- Ander-Egg, E. (1972). El Trabajo Social como acción liberadora. Fondo Editorial Común. Caracas.
- Ander-Egg, (1 976). Introducción ala planificación. El Cid. Editor.
- Ander-Egg, E. y Paraiso V. (1969). El servicio social en América Latina, Ensayos. Montevideo.
- Ander-Egg, E. (1989). Técnicas de investigación social Editorial Humanitas. Buenos Aires.
- Anzola, G. y otros (1990) “Planeamientos y microplanificación de la educación”. Revista Microplanificación. Ministerio de Educación. Año 3 No. 3. Caracas, 1990.
- Barberi, H. La microplanificación educativa a nivel local en Venezuela. Experiencia de microplanificación educativa. s/f.
- Barreiro, J (1985). Educación popular y proceso de concientización. Siglo XXI, Editores.
- Blanco, A. (1979). Metodología investigación y sociedad. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Caracas.
- Bonilla, V. (1972). Causa popular y ciencia popular. Una metodología del conocimiento científico a través de la acción. Publicaciones de la Roscasaura. Por ahí es la cosa. No. 2. Bogotá.
- Callao, O. (1990) “Microplanificación Educativa”. Revista Microplanificación Ministerio de Educación. Año 3. No. 3 Caracas.

- Carucci, E. (1993). Planificación participativa por problemas, Consejo Nacional de universidades. Venezuela.
- Castellano, A. (1988). Aproximación a la teoría y método de la organización popular. Estudio de un caso concreto: EL CEP de Santa Rosa de Agua. Universidad del Zulia. Escuela de Trabajo Social. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Trabajo Social. Maracaibo.
- Castellano, A. (1993). Una experiencia de planificación popular en el Barrio Cuatrecientos. 1992-1993. Universidad del Zulia. Facultad de Humanidades y Educación. División de Estudios para Graduados. Maracaibo.
- Castellano, A. Adaptabilidad situacional, inserción social y planificación popular. Revista Encuentro Educacional. Universidad del Zulia Año 1995. Volumen 2. No. 2 Maracaibo.
- Castellano, H., Giordani, J. (1996). Planificación y viabilidad socio-política. Aplicaciones al caso Venezuela. Vadel Hermanos Editores. Caracas.
- Cebria, J. y Baretta, D. (1991). Metodología para la planificación mediante la participación institucional. Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Dirección de Planificación y Desarrollo. Caracas.
- CELATS. (1982). Desarrollo de la comunidad y Trabajo Social. Perú.
- Contramaestre, D. (1986). Dimensión política de la educación popular. UVEC. VII Encuentro Nacional de Pozos de Rosas, Caracas.
- Córdova C, V.- (1986) El modo de vida. Problemática teórica y metodológica. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Córdova C, V.- (1980). Capitalismo, subdesarrollo y modo de vida en Venezuela. Universidad Central de Venezuela., División de Publicaciones, Caracas.
- Corredor J. (1989). La planificación estratégica. Perspectiva para su aplicación Venezuela. Vadeil Hermanos, Valencia.
- Di Carlo, E. (1976). El Trabajo Social Teoría, Metodología, Investigación. Editorial Ecro, Buenos Aires
- Espeche de, H. (1972). Supervisión en organización y desarrollo de la comunidad. Editorial Humanitas.
- Faleiros, V. (1983). Metodología e Ideología del Trabajo Social. CELATS. Lima.
- Fals Borda, O (1986). Movimientos sociales. Educación popular y Trabajo Social. XX Seminario de Trabajo Social. Medellín.
- Flores, V. (1991). Planificación estratégica. Curso de capacitación y actualización para planificadores de la educación. Publicaciones. CINTERPLAN. Caracas.
- Fondo Editorial Altadir (1994). Método MAPP. Método Altadir de Planificación Popular. Bogotá. Colección ciencias y Técnicas de Gobierno,
- Fonseca, L y Lima, B. (1973). Proyecto de Trabajo Social para América Latina instituto de Solidaridad Internacional de la Fundación Konrad Adenaver. Editorial Ecro.
- Forni, F. Kiruse, H. (1977). Análisis, Enfoques, Perspectivas. Editorial Chartier. Buenos Aires.
- Fundación de Etnomusicología (FUNDEF). (1990). "31 tesis para la delimitación de 116 subtipos del campo cultural residencial popular y no popular en América Latina. Anuario Año 1.
- Gamboa, T. (1990) La investigación participativa para la acción popular. Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Centro de Estudios de la Empresa. Maracaibo.
- Giordani J, Castellano H. López, J. (1992). La planificación venezolana en los noventa. Vadel Hermanos Editores, CEN DES, publicaciones. Caracas.

- Giordani, J.- (1988). Planificación, Ideología y Estado: El caso de Venezuela. Vadell Hermanos editores, Valencia.
- Giordani, J (1988) Teorías del Estado y planificación. Vadell Hermanos Editores, Valencia.
- Giordani, J. (1984) La planificación como proceso social. Vadell Hermanos Editores. Valencia.
- Guerra, E. (1982). Hacia una praxis profesional. Universidad Central de Venezuela. División de Publicaciones, Caracas, 1982.
- Guerra E.- (1989). Asociación de Vecinos, Estado y política social en Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Caracas.
- Heller, A.. (1977). Sociología de la vida cotidiana. Ediciones Península. Barcelona.
- Heller, Agnes. Historia y vida cotidiana (1972). Editorial Grijalbo S.A. Barcelona.
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, L. (1991). Metodología de la investigación. Editorial Interamericana, México.
- Hinestroza, J. (1994). La Serpiente en el Lago. Transformaciones Histórico-ambientales causadas por la petroquímica El Tablazo en la comunidad El Hornito, Estado Zulia. 1968-1992. Trabajo especial de grado Maestría en Historia. División de Estudios para Graduados. Facultad de Humanidades y Educación. Universidad del Zulia. Maracaibo.
- Hurtado, Samuel. (1991). Dinámicas comunales y procesos de articulación social Fondo Editorial Tropykos. Caracas.
- IVEPLAN. (1991). "Guía de gestión estratégica corporativa. Una propuesta metodológica". Planificación y Política. Serie Documentos No. 1., Caracas.
- Jeis, R. "El arco y la Flecha". (1991). Apuntes sobre la metodología y práctica transformadora. Serie de Educación Popular. Colección Metodológica. Editorial CEASPA, Panamá.
- Kramer, D., Kramer, Helmut y otros. (1977). "Investigación-acción: investigación social y realidad social" Revista Austríaca para la Ciencia Política. No. 1, Austria.
- La Belle, T... (1987). Educación no formal en América Latina y el Caribe. Editorial Ateneo de Caracas.
- Lanz, C. (1990). investigación-acción. Epistemología y política.
- Lima B. (1977). Contribución a la Metodología del Trabajo Social. U.C.V. F.C.E.S. División de Publicaciones Caracas.
- Lima, Boris (1983). Principios de la investigación-acción. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Lima, L. (1983). La investigación-acción: una vieja dicotomía. CELATS.Lima.
- Macías, E., Lacayo, R. (1973). Hacia un Trabajo Social liberador. Editorial Humanistas, Buenos Aires.
- Mariño, G. (1986) "Hacia la construcción de un marco teórico para la investigación de la lógica popular". Aportes No. 24-25. Publicación del Centro de Documentación Educativa. Bogotá.
- Matus, Carlos (1984). Política y Plan. IVEPLAN, Caracas.
- Matus, Carlos (1987). Adiós Señor presidente. Planificación, antiplanificación y gobierno. Pomare/Ensayos. Caracas.
- Matus, Carlos (1982). Estrategia y plan. Siglo XXI Editores, México.
- Matus, Carlos (1987). Política, planificación y gobierno. Fundación Altadir. Caracas.
- Matus, Carlos. Planificación de situaciones. Fondo de Cultura Económica, México.

- Matute, O. (1990). "Política Educativa". Curso de capacitación y Actualización para planificadores de la educación. Cinterplan. Serie Módulos Instruccionales. Caracas.
- Medina, A. (1985). Participación y Trabajo social. Un manual de promoción Humana. Editorial Humanitas. Buenos Aires.
- Molins, M. (1988). Introducción a la planificación general. Editorial. Carhel, Caracas.
- Moyer, H. (1989). Planificación estratégica situacional. EDILUZ. Maracaibo.
- Moyer, H. (1989). Un esquema orientador del proceso de formación de un plan estratégico situacional. DGPU, Maracaibo.
- Moyer H. (1991). Hacia un plan de desarrollo estratégico de la planificación universitaria, II Jornadas educacionales de planificación de la educación superior. Barquisimeto.
- Moy, H. (1991). Planificación y gerencia estratégica situacional Aspectos teóricos, metodológicos y prácticos. Rectorado de la Universidad del Zulia. Maracaibo.
- Obregón, S. (1988). Método Práctico de Planificación Popular. Fundación Altadir. Caracas.
- Orta, Higueez y Alonso. (1990). "la microplanificación en Venezuela, una vía para redefinir la planificación de la educación desde una perspectiva participativa". Revista de Microplanificación. Ministerio de Educación. Año 3 No. 3. Caracas.
- Padua, J. (1987). Técnicas de investigación aplicada a las Ciencias sociales. Fondo de Cultura Económica. México.
- Palma, D. (1989). La práctica política de los profesionales. CELATS, Perú.
- Palma D. (1985). La Práctica política de los profesionales. El caso del Trabajador Social. CELTAS, Lima.
- Peresson, M. (1989). Análisis de estructura, análisis de coyuntura. Metodología. Indo-American Service-Editores. Colombia.
- Rojas Soriano, R. (1995). El proceso de la investigación científica. Editorial Tillas, México.
- Sánchez, A. (1980). Filosofía de la praxis. Editorial Grijalbo, México.
- Sierra, R. (1989). Técnicas de Investigación social. Paraninfo Editores. Madrid. ZOOP, s/i.